



Numéro du répertoire

2025 /

Date du prononcé

14 novembre 2025

Numéro du rôle

2024/AB/379

Décision dont appel
tribunal du travail francophone de
Bruxelles
08 avril 2024
23/855/A

Expédition

Délivrée à

le
€
JGR

Cour du travail de Bruxelles

dixième chambre

Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS - cotisations indépendants

Arrêt contradictoire

Définitif

Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI), BCE 0208.044.709, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, Quai de Willebroeck 35, agissant par L. M., attaché, en vertu d'une délégation de pouvoirs conforme aux dispositions de l'article 21, § 5 de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967, modifié par la loi programme du 8 avril 2003.

partie appelante comparissant par madame M. L., porteuse d'une procuration.

contre

Madame F. D.,

partie intimée comparissant personnellement assistée de Maître R. E., avocat à 1180 UCCLE,

*

*

*

I. La procédure devant la cour du travail

La cour a pris connaissance des pièces de la procédure, en particulier :

- le jugement entrepris prononcé le 08 avril 2024 par le tribunal du travail francophone de Bruxelles (11^e ch., RG n° 23/855/A),
- la requête d'appel reçue le 31 mai 2024 au greffe de la cour,
- les conclusions et pièces des parties.

Les parties ont comparu à l'audience publique du 12 septembre 2025.

La cour a fait application de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire.

II. Antécédents

Les principaux faits de la cause, tels qu'ils ressortent des conclusions et des dossiers des parties, peuvent être résumés comme suit.

Mme F. est assujettie comme travailleur indépendant à titre principal auprès de la Caisse d'assurances sociales PARTENA depuis le 1^{er} avril 2007. Elle est inscrite auprès de la BCE sous le numéro d'entreprise 0889.523.652 comme fondateur d'une entreprise en personne physique. Le secteur d'activités renseigné est "Activités des diététicien(nes)", "Activités paramédicales, à l'exclusion des kinésithérapeutes".

Mme F. a introduit le 12 juillet 2022, via sa caisse d'assurances sociales, une demande de dispense pour les cotisations sociales provisoires relatives aux quatre trimestres de l'année 2022. Elle a produit les pièces suivantes :

- le formulaire de demande daté du 11 juillet 2022;
- l'avertissement-extrait de rôle (AER) relatif à l'exercice d'imposition 2021 (revenus de l'année 2020);
- un courrier d'huissier de justice du 1^{er} décembre 2021 faisant état d'un plan d'apurement et demandant des versements de 400 € par mois,
- un décompte d'huissier daté du 13 avril 2022 faisant état d'arriérés d'impôts pour un total restant dû de 2.765,17 €,
- les déclarations TVA des quatre trimestres de l'année 2021,
- un courrier circonstancié (annexe 4) expliquant les circonstances justifiant sa demande de dispense,
- un tableau de ses revenus et frais privés et professionnels,
- des factures indiquant les revenus bruts de son compagnon, actif comme indépendant dans le domaine de l'événementiel,
- une attestation du CPAS indiquant que Mme F. est suivie dans le cadre d'une médiation de dettes depuis 2011.

Dans son courrier (annexe 4), elle explique :

« Je suis le revenu principal du foyer. Mon compagnon, étant indépendant dans le domaine de la livraison (bars et restaurants) et dans le domaine de l'événementiel, s'est retrouvé sans revenus pendant plusieurs mois suite au Covid. Il a retrouvé un fixe depuis mai 2022. Je vous joins les factures de ses revenus bruts qui s'élèvent autour de +/- 1500€ par moi.

Voir Annexe 5

J'ai donc dû compenser, ayant aucune réserve sortant moi aussi de mois « Covid ». D'ailleurs le droit passerelle m'avait été accordé vu que mes chiffres présentaient une chute de plus de 40%. Cela a créé de nouvelles dettes (dont SPF) et m'amène à ce jour, à vous présenter ma demande d'exonération, ne sachant pas payer ces factures!

Je vous joins mon tableau de frais privés et professionnels. Si je prends uniquement les frais mensuels privés et professionnels confondus, je suis à 3477€ de frais fixe par mois (ceci n'incluant pas les cotisations sociales).

Voir Annexe 2

Le tableau a été réalisé avec l'aide de ma médiatrice de dettes. Voir Annexe

Ceci pour vous démontrer que, malgré les 800€/mois versés par mon compagnon, la charge des frais mensuels reste trop lourde.

De plus, le tableau représente les frais « communs » mais ne tient pas compte des frais « occasionnels » tels que: médecin, thérapeute, pharmacie, achats divers pour ma fille de 4 ans,...

Ma médiatrice de dettes m'avait proposé de verser des acomptes pour mes cotisations sociales de 400€ par mois sur le compte de gestion. Cependant, avec le manque de revenus, le Covid, etc... La dette de SPF a dû être priorisée et représente une mensualité lourde de 400€/mois, ne permettant pas de cotiser pour les deux. Ce plan de paiement SPF présente encore une dette de 1700€ et donc encore 6 mensualités de 400€.

Je voulais donc, par l'envoi de ce dossier, vous demander une aide supplémentaire après les droits passerelles, en m'octroyant l'exonération des cotisations de l'année 2022 afin de terminer le plan de paiement chez le Huissier (SPF) et me permettre en 2023, de reprendre avec l'aide de ma médiation de dettes, des paiements mensuels anticipés de cotisations sociales.

C'est la seule solution afin de m'en sortir et ne pas créer de nouvelles dettes qui me fera repartir pour des années de plans de paiement.

(...). »

Par une proposition de décision datée du 9 septembre 2022, le Service des dispenses de l'INASTI a informé Mme F. que sa demande de dispense avait été refusée pour les trois premiers trimestres de l'année 2022 et déclarée sans objet en ce qui concerne le dernier trimestre de l'année 2022.

Le refus de l'INASTI concernant les trois premiers trimestres de l'année 2022 est motivé comme suit :

« Selon les renseignements contenus dans le formulaire de demande et les pièces justificatives jointes, vous invoquez suivre un plan d'apurement pour les impôts. Vous déclarez être suivie par le service de médiation de dettes du CPAS depuis décembre 2011. Vous invoquez avoir le revenu principal du foyer. Vous déclarez avoir 3.477EUR de frais privés et professionnels par mois, sans compter les cotisations sociales. Vous expliquez que la médiatrice vous avait proposé de verser des acomptes sur le compte de gestion pour les cotisations sociales mais avec le manque de revenus, le covid et la dette du SPF, qui a été priorisée, vous invoquez que ça ne vous permet pas de cotiser pour les deux. Vous déclarez vouloir la dispense afin de terminer le plan d'apurement pour le SPF et vous permettre, en 2023, de reprendre des paiements mensuels anticipés avec la médiatrice.

Depuis 2019, le critère "de besoin" ou "situation voisine de l'état de besoin" est remplacé par le critère unique "se trouver dans une situation financière ou économique difficile de nature temporaire". Le critère "se trouver dans une situation financière ou économique difficile" implique avant tout de venir en aide aux travailleurs indépendants confrontés à des difficultés imprévues qui font suite à des dépenses ou investissements professionnels.

Des mesures de crises ont été mises en place pour le premier trimestre 2022 (suite à la crise sanitaire) mais les conditions ont changé par rapport à 2020 et 2021 et les secteurs visés par ces mesures sont ceux ayant été contraints à la fermeture durant le 1er trimestre 2022 par les directives du gouvernement, ce qui n'est pas le cas de votre secteur.

Vous ne défendez aucune perspective d'avenir pour votre activité. Aucun élément concret n'est fourni de votre part nous permettant d'estimer que la faisabilité et la viabilité de votre activité professionnelle serait réaliste ou plus rentable dans un avenir proche.

Lors de l'évaluation, si votre activité professionnelle a rencontré des difficultés financières ou économiques de nature temporaire, les frais privés ne sont pas considérés comme une motivation valable.

Concernant votre plan d'apurement, nous ne pouvons pas le considérer comme étant une charge imprévue. En effet, l'indépendant qui exerce une activité doit être conscient de tous les devoirs qui s'y rapportent, notamment l'obligation de payer les cotisations sociales, la TVA ou encore les impôts.

Compte tenu du fait que vous ne démontrez d'aucune façon que vous vous trouvez dans une situation financière ou économique difficile de nature temporaire et que vous ne démontrez pas que votre incapacité de payer les cotisations revêt d'un caractère temporaire, alors que la charge de la preuve vous incombe, l'INASTI refuse la dispense ».

La demande est considérée comme étant sans objet pour le trimestre 4/2022 parce que la caisse d'assurances sociales n'a pas encore réclamé le paiement de ces cotisations.

La proposition de décision mentionne également :

« Demande d'audition

Vous pouvez demander à être entendu par le gestionnaire qui a établi cette proposition de décision.

Votre demande doit être introduite dans les 12 jours ouvrables qui suivent la notification de cette proposition par courrier simple à l'INASTI – Service DVR, Quai de Willebroeck 35 à 1000 Bruxelles ou par e-mail à l'adresse Mailbox-DVR@rsvz-inasti.fgov.be .

Si vous ne demandez pas à être entendu, la proposition de décision deviendra définitive à la fin du délai de 12 jours ouvrables. La caisse d'assurances sociales en sera informée (article 50ter/6 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967). »

Par e-mail du 14 septembre 2022, Mme F. a demandé à être entendue. L'audition s'est tenue le 7 octobre 2022, par téléphone. La décision définitive intervient le 10 octobre 2022 et maintient

le refus de la dispense pour les trois trimestres concernés. Sa motivation reprend celle de la proposition de décision initiale. Dans le courrier qui accompagne cette décision, l'INASTI indique :

« Vous avez demandé à être entendu sur cette proposition de décision le 14/09/2022.

Lors de la séance du 07 octobre 2022, vous avez été auditionnée par appel téléphonique. Vous avez déclaré que votre situation familiale et financière est compliquée. Vous expliquez que votre domaine n'est plus prioritaire chez les patients en 2022. Vous avez invoqué que vos revenus vous empêchent de payer vos cotisations sociales. Vous avez déclaré que votre activité est viable mais pas suffisamment pour assumer les frais d'une famille de 3 personnes. Vous expliquez que vos revenus en 2022 sont de 2.000EUR brut/mois pour le premier trimestre de 2022. Pour le deuxième et le troisième trimestre de 2022, votre revenu mensuel brut est de 2.500EUR. Vous avez invoqué avoir suivi une formation pour proposer des drainages lymphatiques. Vous avez déclaré suivre un plan d'apurement auprès du SPF Finances, celui-ci se termine dans 5 mensualités. Vous expliquez ne pas avoir que la dette du SPF Finances à apurer.

Vos déclarations ne sont pas probantes à un changement de décision, l'INASTI confirme sa proposition de décision.

Vous trouverez la décision définitive dans le tableau suivant. La motivation de cette décision est reprise en détail sous le tableau. »

III. Le jugement dont appel

Le jugement du 8 avril 2024 statue comme suit :

« Déclare le recours de Madame F. recevable et fondé ;

Annule la décision de l'INASTI datée du 10 octobre 2022 confirmant la proposition de décision datée du 9 septembre 2022;

Condamne l'INASTI aux dépens de Madame F. liquidés à la somme de 54,69€ à titre d'indemnité de procédure. »

IV. Les demandes en appel

L'INASTI demande à la cour :

« De déclarer l'appel recevable et fondé,

Par conséquent,

Annuler le jugement du 08.04.2024 et confirmer la décision du service dispense du 10.10.2022,

A titre subsidiaire, en cas de confirmation du jugement, condamner l'INASTI au paiement de l'indemnité de procédure liquidée à 117,73 € pour les deux instances pour les litiges non évaluables en argent. »

Mme F. demande à la cour :

« De dire l'appel non fondé,

Par conséquent,

A TITRE PRINCIPAL

Confirmer la décision litigieuse,

De condamner l'appelant aux entiers frais et dépense de l'instance, en ce comprises les indemnités de procédure d'instance et d'appel, liquidées à leur montant de base, soit 1.883,72€.

A TITRE SUBSIDIAIRE

Eu égard au bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne de la concluante, limiter la condamnation de cette dernière à l'indemnité de procédure minimale, soit 117,73€. »

V. L'examen de la contestation par la cour du travail

Cadre juridique

Le travailleur indépendant qui demande une dispense des cotisations doit démontrer qu'il se trouve temporairement dans une situation financière ou économique difficile qui ne lui permet pas de payer ses cotisations sociales (article 17, § 1^{er} alinéa 2 de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants).

L'INASTI apprécie la situation du travailleur indépendant en se basant sur les éléments invoqués par ce dernier lors de l'introduction de sa demande de dispense (article 17, § 1^{er}, alinéa 3 de l'arrêté royal n° 38).

L'INASTI examine la demande en tenant notamment compte « *des revenus professionnels et des charges professionnelles du travailleur indépendant ou du chiffre d'affaires et des coûts qui s'y rapportent de l'entreprise ou de la société au sein de laquelle il exerce son activité, ainsi que des circonstances exceptionnelles justifiant la demande* » (article 17, § 3 de l'arrêté royal n° 38).

Aux termes de l'article 50ter/3 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n°38 du 27 juillet 1967 :

« Lors de l'appréciation de la question de savoir si le demandeur est ou non en mesure de payer des cotisations compte tenu d'une situation temporaire financière ou économique difficile, l'Institut national tient notamment compte des éléments suivants :

- la baisse des revenus professionnels bruts du demandeur ou du chiffre d'affaires de l'entreprise du demandeur ou, lorsqu'il s'agit d'un mandataire, d'un associé actif ou du dirigeant d'entreprise d'une société, du chiffre d'affaires de cette dernière.

- les frais et charges professionnels;

- les dépenses ou investissements exceptionnels indispensables;

- les circonstances exceptionnelles indépendantes de la volonté du demandeur;

- la reprise totale ou partielle de l'activité indépendante après une période d'incapacité de travail reconnue;

- la viabilité de l'activité indépendante;

- l'assistance du demandeur par une organisation avec un but désintéressé qui a pour objet l'accompagnement des travailleurs indépendants en difficulté;

- l'appartenance du demandeur à un secteur reconnu comme secteur en crise par le Ministre des Indépendants;

- les cas de force majeure;

- le bénéfice d'une pension ou d'une autre prestation de sécurité sociale;

- la présence de matelas financiers comme la possession en pleine propriété d'immeubles autres que la résidence principale ou les immeubles nécessaires à l'activité indépendante, même lorsqu'ils sont grevés d'hypothèque. »

Le travailleur indépendant qui entend s'opposer à une décision lui refusant la dispense des cotisations peut introduire un recours auprès de la Commission de recours de l'INASTI, conformément à l'article 17, § 11 de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967. Cette commission de recours a une compétence de pleine juridiction pour connaître des recours contre les décisions de l'INASTI; elle se prononce sur le fond, en se basant sur les éléments invoqués lors de l'introduction de la demande de dispense (article 21 ter, §§ 2, 12 et 13 de l'arrêté royal n° 38).

Le travailleur indépendant qui entend contester un refus de dispense de cotisations n'est toutefois pas tenu de saisir la Commission de recours. Il peut introduire un recours en s'adressant directement au tribunal du travail, en vue de « *contester la légalité de la décision (le) concernant* », conformément à l'article 21 ter, § 16 de l'arrêté royal n° 38. Il ressort du libellé de cette disposition que le tribunal du travail ne se prononce pas sur le fond mais exerce un contrôle de légalité. Ce contrôle porte sur la légalité tant interne qu'externe de la décision, à l'exclusion de toute appréciation en opportunité (sous réserve d'une erreur manifeste d'appréciation). Ceci se justifie par la nature discrétionnaire de la compétence exercée par l'administration lorsqu'elle statue sur une demande de dispense de paiement de cotisations sociales.

Discussion

La contestation concerne le refus de la dispense pour les trois premiers trimestres de l'année 2022.

La Cour doit, comme le tribunal, limiter son contrôle à la légalité de la décision de l'INASTI.

La seule critique de légalité que Mme F. formule à l'encontre de la décision contestée concerne sa motivation formelle.

Aux termes de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, les actes administratifs doivent faire l'objet d'une motivation formelle (article 2), laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

La motivation doit être adéquate (article 3) ce qui signifie que les raisons invoquées doivent être suffisantes pour justifier la décision (Cour trav. Bruxelles, 11 septembre 2015, RG n° 2014/AB/1124, www.terralaboris.be).

La motivation doit ressortir de l'acte qui constitue la décision. Elle peut se faire par référence à d'autres documents pour autant que le destinataire ait connaissance de ceux-ci au moment de la décision (X. Delgrange et B. Lombaert, « La loi du 29 juillet 1991. Questions d'actualité », *La motivation formelle des actes administratifs*, Bruxelles, la Charte, 2005, p. 44).

L'étendue de la motivation dépend de l'ampleur du pouvoir d'appréciation : lorsque l'autorité administrative dispose d'un large pouvoir d'appréciation, la motivation doit être plus détaillée (C. trav. Bruxelles, 7 décembre 2009, R.G. n° 20.531, www.terralaboris.be).

En l'espèce, la motivation de la décision contestée :

- rappelle que depuis 2019, le critère "de besoin" ou "situation voisine de l'état de besoin" est remplacé par le critère unique "se trouver dans une situation financière ou économique difficile de nature temporaire",
- évoque l'existence de mesures de crise mises en place pour le premier trimestre 2022 pour les secteurs contraints à la fermeture durant ce trimestre, ce qui, relève la décision, n'est pas le cas du secteur ici concerné,
- relève l'absence d'éléments relatifs à la viabilité et aux perspectives d'avenir de l'activité,
- énonce ensuite que « *Lors de l'évaluation, si votre activité professionnelle a rencontré des difficultés financières ou économiques de nature temporaire, les frais privés ne sont pas considérés comme une motivation valable* »,
- justifie le refus de prendre en compte le plan d'apurement par la considération qu'il ne peut être considéré comme une « *charge imprévue. En effet, l'indépendant qui exerce une activité doit être conscient de tous les devoirs qui s'y rapportent, notamment l'obligation de payer les cotisations sociales, la TVA ou encore les impôts* »,
- conclut que l'intéressée ne démontre d'aucune façon qu'elle se trouve dans une situation financière ou économique difficile de nature temporaire, ni que son incapacité de payer les cotisations revêt d'un caractère temporaire, alors que la charge de la preuve lui incombe, en sorte que la dispense est refusée.

Cette motivation est par trop générale et stéréotypée. Elle ne rencontre pas adéquatement les éléments invoqués par Mme F. à l'appui de sa demande.

Ainsi :

- l'affirmation selon laquelle « *les frais privés ne sont pas considérés comme une motivation valable* » ne permet pas de comprendre à quels « *frais* » il est fait allusion, ni pourquoi ces « *frais* » qualifiés de « *privés* » ne peuvent être pris en considération ;
- cette motivation relative aux « *frais privés* » est précédée d'une mention qui paraît admettre que l'activité professionnelle « *a rencontré des difficultés financières ou économiques de nature temporaire* », ce qui est en contradiction avec la conclusion de l'INASTI quelques lignes plus bas ;
- la justification du refus de prendre en compte le plan d'apurement repose sur des considérations à ce point générales et abstraites qu'elles permettraient dans tous les cas, si elles étaient admises, de motiver un tel refus ; cette justification semble en outre sous-entendre que l'origine d'un tel plan d'apurement résulterait ou ne pourrait résulter que d'un manquement du travailleur indépendant à ses obligations fiscales et sociales, ce qui n'est nullement motivé ;
- les considérations relatives à la viabilité et aux perspectives d'avenir de l'activité ne sauraient, à elles seules, constituer une motivation suffisante pour apprécier le caractère temporaire des difficultés invoquées ;
- il en va de même s'agissant de l'invocation des mesures de crise mises en place pour le premier trimestre 2022 au profit de secteurs d'activité étrangers à celui de l'intéressée.

Etant donné le caractère inadéquat, insuffisant et même contradictoire de la motivation du refus de dispense, la décision contestée doit être annulée.

Les autres motifs invoqués par l'INASTI dans ses conclusions ne sont pas de nature à sauver la motivation de la décision, laquelle doit s'apprécier en tenant compte des motifs formulés dans l'acte, ce que l'INASTI admet d'ailleurs dans ses conclusions en se référant à un arrêt du Conseil d'Etat (p. 6).

Pour les motifs qui précèdent et qui se substituent à ceux du tribunal, la Cour confirme le jugement entrepris en ce qu'il a annulé la décision de l'INASTI refusant la dispense pour les trois premiers trimestres de l'année 2022.

Dépens

Les dépens doivent être mis à charge de l'INASTI, qui succombe tant en première instance qu'en appel.

Ils ont été correctement liquidés en degré d'appel par Mme F. à la somme de 1.883,72 €, s'agissant du montant de base de l'indemnité de procédure applicable pour une demande non évaluable en argent (art. 3 de l'arrêté royal du 26 octobre 2007¹). En première instance, l'indemnité de procédure doit être liquidée à la somme de 1.800 € compte tenu du montant en vigueur à la date du jugement.

L'INASTI doit également être condamné à la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de 2^{ème} ligne, comme précisé au dispositif ci-dessous.

**PAR CES MOTIFS,
LA COUR DU TRAVAIL, statuant contradictoirement,**

Déclare l'appel non fondé,

Confirme le jugement entrepris en ce qu'il annule la décision de l'INASTI du 10 octobre 2022 confirmant la proposition de décision du 9 septembre 2022 et refusant la dispense pour les trois premiers trimestres de l'année 2022,

Dit qu'il appartient à l'INASTI de prendre une nouvelle décision sur la demande de dispense,

Condamne l'INASTI aux dépens des deux instances , liquidés comme suit :

Première instance :

- indemnité de procédure : 1.800 €
- contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de 2^{ème} ligne : 24 €

Appel :

- indemnité de procédure : 1.883,72 €
- contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de 2^{ème} ligne : 24 € déjà versés

Cet arrêt est rendu et signé par :

J. M., président,
J. d., conseiller social suppléant au titre d'indépendant,

¹ Arrêté royal du 26 octobre 2007 fixant le tarif des indemnités de procédure visées à l'article 1022 du Code judiciaire et fixant la date d'entrée en vigueur des articles 1er à 13 de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, *M.B.* du 9 novembre 2007.

C. B., conseiller social au titre d'indépendant
assistés de F. A., greffier,

L'arrêt est prononcé à l'audience publique de la 10^{ème} chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le **14 novembre 2025**, où étaient présents :

J. M., président
F. A., greffier,